

DEEL III

**BEGRIPPENKADER TER ZAKE VAN
DE MILIEUKWALITEIT
EN HET MET DIE BEGRIPPEN
TE VOEREN BELEID**



Samenvatting

Er zijn tot nu toe in het beleid ten aanzien van stoffen vele termen in gebruik waarmee de kwaliteit van een milieucompartiment wordt aangegeven. In deze notitie worden alle gangbare termen teruggebracht tot grens-, richt-, streef- en interventiewaarden. De hoogte van deze waarden voor een stof wordt afgeleid uit de risicogrenzen die door de overheid zijn vastgelegd nl het maximaal toelaatbaar risiconiveau en het verwaarloosbaar risiconiveau.

Streefwaarden zijn milieukwaliteitsniveaus waarbij de risico's voor het optreden van als nadelig gewaardeerde effecten verwaarloosbaar worden geacht voor het betreffende agens. Alle waarden, die aangeven onder welk niveau slechts verwaarloosbare risico's voor als nadelig te waarden effecten optreden, voor (een deel van) het milieu (zoals referentiewaarden) worden voortaan aangeduid als streefwaarden, hoe zij ook zijn bepaald.

Streefwaarden zijn vaak doelstellingen van het beleid, die pas op de lange termijn gerealiseerd kunnen worden. Er zijn ook minder vérgaande doelstellingen, die direct of op de korte termijn gelden en waarbij economische en technische factoren zijn meegenomen bij de vaststelling van de hoogte van de doelstelling. Kwaliteitsdoelstellingen die niet wettelijk zijn vastgesteld, maar die wel met een economische afweging zijn bepaald, worden voortaan aangeduid, al naar gelang hun strekking, als grenswaarden resp. richtwaarden. *Grenswaarden* moeten in acht worden genomen en dienen te worden beschouwd als resultaatverplichting. *Richtwaarden* dienen te worden beschouwd als inspanningsverplichting. Richtwaarden dienen – al dan niet op termijn – zoveel mogelijk te worden bereikt en gehandhaafd. Met richtwaarden moet rekening worden gehouden. Kwaliteitsdoelstellingen die worden vastgesteld met het oog op directe actie (ontruiming, saneringsonderzoek e.d.) worden aangeduid als *interventiewaarden*.

Een milieukwaliteitseis is een milieukwaliteitsdoelstelling waaraan het karakter van een algemene regel is gegeven met het doel andere overheden te laten samenwerken aan de realisering van de doelstellingen. Milieukwaliteitseisen worden wettelijk vastgelegd. Als in beleidsstukken kwaliteitseisen worden bedoeld, moet dat voortaan worden aangegeven door gebruik van de termen *wettelijke* interventie-, grens- en richtwaarden.

Het natuurlijk achtergrondniveau is principieel niet bepalend voor de streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit; voor de bijzondere milieukwaliteit kan het natuurlijk achtergrondniveau wel bepalend zijn voor de streefwaarden. Bij de bijzondere milieukwaliteit worden dezelfde termen in dezelfde betekenis gehanteerd als bij de algemene milieukwaliteit.

Als de feitelijke kwaliteit beter is dan de streefwaarde, wordt de grenswaarde direct op de streefwaarde gelegd.

Als het (natuurlijk) achtergrondniveau voor van nature aanwezige stoffen hoger ligt dan het verwaarloosbaar risiconiveau heeft het geen zin de streefwaarde lager te leggen.

Producten, die in het milieu worden verspreid zoals vliegias, zwarte grond, zuiveringsslib, mogen geen verontreinigingen bevatten, waardoor ze niet aan de eisen op streefwaardenniveau voldoen.

Overeenkomstig de in deze notitie vastgestelde definities worden de waarden van de M-lijst uit de Derde Nota Waterhuishouding beschouwd als richtwaarden. De interventiewaarden voor radioactiviteit en de C-waarden voor de bodemsanering worden aangeduid als interventiewaarden.

Begrippenkader ter zake van de milieukwaliteit en het met die begrippen te voeren beleid

1. Inleiding

Het laatste jaar is in verschillende kaders de behoefte naar voren gekomen aan verduidelijking van de verschillende begrippen in het effectgerichte milieubeleidsspoor die de milieukwaliteit betreffen, met name wat betreft hun status, hun onderlinge relatie en hun werking in de praktijk.

Deze notitie strekt ertoe meer duidelijkheid te creëren over de inhoudelijke status van de begrippen, hun onderlinge relaties en hun werking in de praktijk. De beperking, die in het aantal begrippen is aangebracht, houdt geen verandering van beleid in maar is bedoeld voor stroomlijning en uniformering. Hij is geschreven voor het rijksniveau; de begrippen kunnen evenwel mutatis mutandis ook op provinciaal niveau bij het vastleggen van kwaliteitsdoelstellingen worden gehanteerd. De notitie is primair geschreven vanuit een stofgerichte invalshoek en bedoeld voor het beleid voor stoffen. Vanuit het streven naar uniformering moet worden nagegaan of het ontwikkelde stelsel ook voor andere parameters bruikbaar is. Voor geluid bijvoorbeeld lijkt het stelsel op zich niet ongeschikt, zij het dat de wetgever daar voor een ander, meer hiërarchisch stelsel gekozen heeft. Radioactiviteit lijkt wel binnen het stelsel te passen.

In deze notitie komen na een schets van de ontwikkeling aan de orde streefwaarden, referentiewaarden en ecologische kwaliteitsdoelstellingen, grenswaarden, richtwaarden en niet bindende kwaliteitsdoelstellingen als basiskwaliteit oppervlaktewateren, algemene en bijzondere milieukwaliteit, functiegerichte kwaliteitsdoelstellingen, depositiedoelstellingen, interventiewaarden en de relatie tot het brongerichte spoor (zwarte lijst, produktnormen).

2. Ontwikkeling van het begrippenstelsel

De discussie over de begrippen ter zake van de milieukwaliteit is al oud. Van de tot 1976 gehanteerde terminologie geeft de Nota milieuhygiënische normen 1976 (Kamerstukken II, 14 318) een uitgebreid overzicht, waaruit vooral blijkt, dat elke term in nagenoeg elk stuk een andere betekenis heeft. Een eerste poging tot systematisering is daarna ondernomen in het IMP-M 1985-1989 (blz. 107 ev). Daarin is voor die milieukwaliteitsdoelstellingen die wettelijk worden vastgelegd, de term *milieukwaliteitseis* gereserveerd. Voor die doelstellingen die de kwaliteit aangeven waarbij geen als nadelig te waarden effecten optreden, wordt de term *streefwaarde* vastgelegd. Daarbij werd afgeweken van de eerder uitgebrachte IMP's L, waarin het niveau van geen als nadelig te waarden effecten werd aangeduid met het begrip richtwaarde.

Gelijktijdig met het genoemde IMP-M is het derde IMP-Water 1985-1989 uitgebracht, waarin een geheel andere terminologie wordt gehanteerd, ten dele aansluitend bij de terminologie van de WVO, deels ook voortbordurend op het tweede IMP-W 1980-1984. Geen juridisch onderscheid wordt gemaakt tussen doelstellingen en eisen; in plaats van een waarde op no-observed-adverse-effectlevel wordt als strengste waarde het natuurlijke niveau aangehouden (*ecologische kwaliteitsdoelstellingen*). Voor de waarden die ten minste overal moeten worden nagestreefd, wordt de term *basiskwaliteit* gebruikt.

Vanuit de Tweede Kamer komen in verband met deze verschuiving van begrippen vragen over de consistentie van het begrippenapparaat. Met het oog daarop zendt minister Winsemius in januari 1985 aan de Tweede Kamer een brief waarin op de terminologie nader wordt ingegaan (Kamerstukken II, 18 602, nr 5). Het gaat daarbij in het bijzonder over het onderscheid tussen grenswaarden, richtwaarden en streefwaarden.

Het begrip streefwaarde verandert niet van betekenis ten opzichte van het IMP-M 1985-1989. Grens- en richtwaarden zijn beide milieukwaliteits-eisen in de zin van het IMP-M 1985-1989; het verschil is daarin gelegen dat *grenswaarden* – al dan niet op termijn – in acht moeten worden genomen (overschrijding is niet toegestaan) en dat *richtwaarden* – al dan niet op termijn – zoveel mogelijk moeten worden bereikt en gehandhaafd (overschrijding is slechts mogelijk om bijzondere, op te geven redenen).

In het IMP-M 1986-1990 is de effectgerichte normstelling verder uitgewerkt, conform de toezegging in de bovengenoemde brief. Zij is in het kader geplaatst van de risicobenadering (bijlage 2, «Omgaan met risico's»). Het begrip streefwaarde (geen als nadelig te waarden effecten) is daarbij gekoppeld aan de notie «verwaarloosbare risico's». Als nieuw niveau is in die bijlage het *maximaal toelaatbare risico* ingevoerd. Het niveau van de streefwaarde bevindt zich veelal een factor 100 onder het niveau van het maximaal toelaatbare risico. Tussen deze twee niveaus bevindt zich het *grijze gebied*. Als grens- of richtwaarden worden vastgesteld, dienen deze zich in het grijze gebied te bevinden, zolang het niveau van de streefwaarde nog niet is bereikt. Grens- en richtwaarden moeten regelmatig worden aangepast tot ze op het niveau van de streefwaarde liggen (*voortschrijdende normstelling*).

Met deze uitwerking blijkt de gewenste eenduidigheid nog niet gegeven. In de eerste plaats is de nadruk te zeer komen te liggen op wettelijk vast te stellen kwaliteitsdoelstellingen en is geen duidelijkheid gegeven over de te hanteren termen als het gaat om niet wettelijk vast te leggen doelstellingen waaraan in de praktijk juist een groeiende behoefte bestaat. Daarbij komt dat, als procedure voor het vaststellen van streefwaarden voor prioritaire stoffen, de zgn. basisdocumentenprocedure is aangegeven, waardoor de suggestie is gewekt dat op andere wijze geen streefwaarden kunnen worden bepaald. In de praktijk blijkt de totstandkoming van kwaliteitsdoelstellingen via de basisdocumentenprocedure (te) lang te duren; bovendien geeft die procedure geen uitsluitsel over de vraag of en hoe voor niet prioritaire stoffen streefwaarden kunnen worden vastgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat bij de bodembescherming een nieuwe term het licht heeft gezien (Discussienotitie bodemkwaliteit; VROM, april 1986): de (*voorlopige*) *referentiewaarde bodemkwaliteit*. Deze waarde wordt gehanteerd om aan te geven wanneer een bodem als multifunctioneel wordt beschouwd, dat wil zeggen dat de bodem bij die waarde voor een bepaalde stof de potentie heeft om zijn verschillende mogelijke functies te vervullen. In het MPV 1988-1991 is een lijst van referentiewaarden opgenomen.

Een andere beperking van het IMP-M 1986-1990 is, dat geen duidelijkheid is geschapen ten aanzien van de relatie tot het begrippenstelsel dat tot dan toe ter zake van de waterkwaliteit werd gehanteerd.

Het MPV 1989-1992 en het NMP hebben ten aanzien van de terminologie inzake de milieukwaliteit geen verdere ontwikkeling vertoond; wel is gelijktijdig met het NMP de risicobenadering bevestigd en uitgebreid (Notitie «Omgaan met Risico's»; de risicobenadering in het milieubeleid»; Kamerstukken II 1988-1989, 21 137, nr 5). Daarin wordt de ruimte geboden om ook op andere wijze dan via basisdocumenten risicogrenzen (streefwaarden en maximaal toelaatbare risico's) vast te stellen; zie 4.2.1. van «Omgaan met Risico's». Zo wordt voor bestrijdingsmiddelen verwezen naar het stelsel dat is neergelegd in de Notitie milieucriteria met betrekking tot stoffen ter bescherming van bodem en water (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 012) en wordt zowel voor bestrijdingsmiddelen als voor andere stoffen de ontwikkeling van een Uniform Beoordelingssysteem Stoffen aangekondigd. Verder wordt in het NMP een beleidsnota met kwaliteitsdoelstellingen voor water, bodem en lucht in het vooruitzicht gesteld (A35; blz. 142).

In de nota van toelichting op het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen (Tweede Kamer, Vergaderjaar 1988-1989, 21 163, nr.3, blz. 48) zijn de begrippen grenswaarde, richtwaarde en streefwaarde nogmaals omschreven. *Grenswaarde* geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat ten minste moet worden bereikt of gehandhaafd. Deze waarde moet in acht worden genomen. Een *richtwaarde* geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Met deze waarde moet rekening worden gehouden. Een *streefwaarde* geeft het milieukwaliteitsniveau aan waarbij geen als nadelig te waarden effecten van milieubelasting te verwachten zijn.

In de Derde Nota Waterhuishouding (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 250, nr.2, blz 81-83 1989) tenslotte valt wat betreft de terminologie een bijsturing te constateren in de richting van de NMP-terminologie. In het supplement bij de Derde Nota Waterhuishouding (Tweede Kamer vergaderjaar 1989-1990, 21 250, nr. 3, blz. 14 en 15) wordt aangegeven dat de kwaliteitsdoelstelling 2000 het karakter heeft van een grenswaarde met echter een inspanningsverplichting, met als reden dat de kwaliteitsdoelstelling 2000 niet wettelijk is vastgelegd. (Zie § 4). De in de nota opgenomen waarden van de M-lijst voor de algemene milieukwaliteit moeten in de planperiode zoveel mogelijk worden benaderd. Zij dienen dus te worden beschouwd als richtwaarden.

3. Streefwaarden en referentiewaarden

Waarden van milieukwaliteit waarbij geen als nadelig te waarden effecten optreden, dus waarbij het risico voor het optreden van als nadelig te waarden effecten verwaarloosbaar worden geacht, worden, zoals in 2 is aangegeven, aangeduid als streefwaarden. Ten aanzien van prioritare stoffen worden op basis van een grondige bestudering van de effectgegevens streefwaarden voorbereid voor de algemene milieukwaliteit van water, bodem en lucht. Bij het vaststellen van de streefwaarden is het van belang aan te geven, waar de streefwaarden moeten gelden en waar ze moeten worden bepaald t.o.v. de bron(nen).

Voor het bepalen van streefwaarden is in deze opzet cruciaal het aangeven welke effecten als nadelig worden gewaardeerd, gelet op enerzijds het belang van de milieubescherming en anderzijds de wenselijkheid van maatschappelijke ontwikkeling. Het NMP en «Omgaan met Risico's» bevatten daarover de laatste uitspraken. De nadelige effecten worden verdeeld in gezondheidseffecten en effecten op economische waarden (geld) en overige waarden (welzijn). De te beschermen objecten zijn onderverdeeld in de mens, ecosystemen van planten, dieren en milieufuncties-goederen. Voor de bescherming van de mens liggen de risiconiveaus al sinds het IMP-M 1986-1990 vast. Voor de bescherming van de gezondheid van ecosystemen is het uitgangspunt dat de algemene milieukwaliteit bescherming moet bieden aan 95 procent van de flora en fauna en aan basale processen zoals nutriëntenkringlopen. In verband met het voorkomen van vele agentia die ecosystemen kunnen aantasten is daarbij de maximaal toelaatbare concentratie van een individuele stof gesteld op het 95 % beschermingsniveau voor die stof; de streefwaarde is gesteld op één procent daarvan. Een nadere invulling van deze criteria is nodig; zo ook van de wijze van bepaling of eraan wordt voldaan, uitgaande van toxiciteitsgegevens en verspreidingsgegevens. Met het oog daarop is begin 1989 in het kader van het project «Ecologische inpasbaarheid stoffen» de ontwikkeling van een Uniform Beoordelingssysteem Stoffen gestart, alsmede een project ter vergroting van de kennis van de werking van ecosystemen.

Daarbij moet wel worden bedacht wat, inherent aan de bepaling van streefwaarden op welke basis dan ook, de onzekerheid van de streefwaarde is. Vaak zal van betwistbare wetenschappelijke gegevens en extrapolatiemodellen moeten worden uitgegaan. Deze onzekerheid kan enigzins worden ondervangen door veiligheidsfactoren, maar niet worden

tenietgedaan. Daarom is het noodzakelijk regelmatig te bezien of vastgestelde streefwaarden in het licht van nieuwe gegevens aangepast moeten worden.

Voor overige effecten en objecten zijn nog geen grenzen bepaald. In het licht van de de notitie «Omgaan met risico's» behoeft de omschrijving van het begrip streefwaarden een beperkte herformulering. Immers er kan niet met zekerheid worden gezegd dat nooit als nadelig te waarden effecten optreden. Veeleer is het zo, dat bij de streefwaarde de kans dat als nadelig gewaardeerde effecten optreden, verwaarloosbaar is voor die stof.

Derhalve wordt voorgesteld het begrip *streefwaarde* te omschrijven als: milieukwaliteitsniveau waarbij het risico op als nadelig gewaardeerde effecten verwaarloosbaar wordt geacht voor het betreffende agens.

Zowel ten behoeve van de bescherming van de bodem als ten behoeve van de uitvoering van de bodemsanering zijn, zoals in 2 vermeld, in het MPV 1988-1991 referentiewaarden vastgesteld voor de bodemkwaliteit. Deze geven een kwaliteitsniveau aan, waarbij de bodem als multifunctioneel wordt beschouwd, dwz. dat er geen als nadelig te waarden effecten van de desbetreffende stoffen worden verwacht; de risico's voor de verschillende functies zijn verwaarloosbaar. De waarden hebben een zeer verschillende onderbouwing: ze zijn voor organische microverontreinigingen gebaseerd op oppervlakte- en drinkwaterkwaliteitsnormen (basiskwaliteit, EPA water quality criteria, kwaliteitsdoelstelling oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater, Waterleidingbesluit, WHO drinkwaternormen) en voor van nature voorkomende stoffen op ecotoxicologische gegevens (meestal aquatisch) en op gehalten in als onbelast beschouwde gebieden of als onbelast beschouwd grondwater. De referentiewaarden zijn bedoeld om voor de algemene bodemkwaliteit de vereiste bescherming te geven; ten behoeve van bijzondere functies kunnen andere, i.h.a. strengere waarden nodig zijn. De referentiewaarden bodemkwaliteit hebben de strekking van streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit (gedifferentieerd naar grondsoort).

Qua onzekerheid bestaat er tussen de referentiewaarden bodemkwaliteit en de in het kader van de basisdocumentenprocedure vastgestelde streefwaarden slechts een gradueel verschil, in die zin dat de basisdocument-streefwaarden op een diepgaander literatuurstudie en een breder expert judgement berusten. De referentiewaarden bodemkwaliteit kunnen dan ook als streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit worden beschouwd, totdat ze door beter onderbouwde streefwaarden (b.v. via basisdocumenten) worden vervangen.

Hetzelfde geldt voor andere met minder ver wetenschappelijk uitgewerkte methoden vastgestelde niveaus van verwaarloosbare risico's. Bij de beantwoording van vragen over niet-prioritaire stoffen en prioritaire stoffen waarvoor de basisdocumentenprocedure nog niet is afgerond bestaat aan streefwaarden grote behoefte om de aanvaardbaarheid van bepaalde situaties of concentraties te toetsen, bv met het oog op de vraag of en, zo ja, welke emissiebeperking nodig is. Op korte termijn worden voor een aantal stoffen dergelijke waarden (voor water en bodem) vastgesteld (zie 2). Voor stoffen algemeen zullen de komende 4 jaar met behulp van het reeds genoemde Uniforme Beoordelingssysteem Stoffen streefwaarden worden bepaald (zie NMP A41; «Omgaan met Risico's» 4.2.1.). Er is geen aanleiding om op deze wijze bepaalde waarden waarbij geen als nadelig te waarden effecten optreden, met een andere term aan te duiden dan de op grond van basisdocumenten bepaalde streefwaarden. Wel bestaat er een hiërarchie tussen streefwaarden naar gelang de kwaliteit van de voorbereiding. Ad hoc bepaalde streefwaarden wijken voor systematisch bepaalde streefwaarden; streef-

waarden op grond van een meer integrale afweging gaan voor streefwaarden waarbij niet alle compartimenten volledig in beschouwing zijn genomen; streefwaarden op grond van een lange en zware procedure (basisdocumenten) gaan boven streefwaarden die met een minder zware methode zijn bepaald. Dit is alleen anders als een nieuwe streefwaarde is bepaald op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten.

Een principiële andere benadering zou zijn om, gelet op de onzekerheden die met de huidige bepaling van streefwaarden verbonden zijn (zowel naar criteria als naar bepalingsmethode), als streefwaarde voor de algemene milieukwaliteit het natuurlijk achtergrondniveau te nemen. Dit zou een loslaten betekenen van de beleidslijn die in het IMP '86-'90 is uitgezet en die in het NMP is gehandhaafd. Nog afgezien van de betrekkelijke onzekerheid, verbonden aan het bepalen van wat «natuurlijk» is voor milieu-eigen stoffen, zou deze benadering een aantal bezwaren opleveren. In de eerste plaats geldt bij nieuwe chemicaliën (per definitie met natuurlijke concentratie = 0) thans als uitgangspunt dat nieuwe milieuproblemen moeten voorkomen en dat dus de grenswaarde onmiddellijk gelijk is aan de streefwaarde. Als elke concentratie groter dan 0 als probleem wordt beschouwd, dan kunnen nieuwe chemicaliën niet meer toegelaten worden. Dat is maatschappelijk niet aanvaardbaar; dus zou voor nieuwe stoffen een afwijkend beleid moeten worden gevoerd.

Verder speelt de streefwaarde ook een rol in het selecteren van prioritaire stoffen: stoffen waarvan de concentratie naar verwachting boven de streefwaarde komt, komen in beginsel in aanmerking om prioritair te worden. Ook deze functie kan het begrip streefwaarde dan niet meer vervullen, want alle bestaande stoffen kunnen, zeker met de steeds verfijnder wordende meetmethoden, in het milieu worden aangetoond boven de op 0 gestelde streefwaarde. In de derde plaats kan het milieubeleid niet waarmaken dat voor heel Nederland voor alle stoffen wordt gestreefd naar een concentratie op het natuurlijk achtergrondniveau. Dat betekent dat de vastgestelde streefwaarden elke betekenis voor het beleid zouden verliezen. Een en ander leidt tot de conclusie dat het natuurlijk achtergrondniveau principiële niet bepalend is voor de streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit. Dat betekent niet dat het natuurlijke achtergrondniveau voor de streefwaarde geen betekenis heeft. Drieërlei betekenis is relevant:

1. Naarmate de onzekerheden bij de bepaling van het verwaarloosbare risico voor de algemene milieukwaliteit groter zijn, maken beleidsmatig bepaalde te hanteren veiligheidsfactoren, dat de streefwaarde dicht bij het natuurlijke achtergrondniveau komt. Bij volledig ontbreken van gegevens kan voor van nature aanwezige stoffen de streefwaarde (voorlopig) op het natuurlijke achtergrondniveau worden gelegd.

2. Als het natuurlijke achtergrondniveau voor van nature aanwezige stoffen hoger ligt dan het verwaarloosbaarheidsniveau, heeft het geen zin de streefwaarde lager te leggen. (De marge tussen streefwaarde en maximaal toelaatbaar niveau wordt dan navenant kleiner).

3. Voor die bijzondere situaties waarin elke verandering in een natuurlijk niveau als ongewenst wordt beschouwd, kan de streefwaarde voor een bijzondere milieukwaliteit op het natuurlijke achtergrondniveau worden gelegd (vgl. ecologische kwaliteitsdoelstellingen oppervlaktewater).

4. *Kwaliteitsdoelstellingen op basis van economische afweging*

Bij de vaststelling van streefwaarden voor individuele parameters spelen economische factoren geen rol. Als immers is bepaald welke effecten als nadelig worden beschouwd, dan kan per agens of groep daarvan worden bepaald wat de veilige waarde is. Dat kan ertoe leiden,

dat met name voor bestaande situaties weliswaar het uiteindelijke beleidsdoel op de streefwaarde kan worden gesteld, maar dat de in het beleid te hanteren maximaal toelaatbare of op korte termijn zoveel mogelijk te bereiken milieukwaliteitsdoelstellingen boven de streefwaarde komen te liggen.

De hier bedoelde kwaliteitsdoelstellingen moeten in principe liggen binnen het § 2 aangeduide «grijze gebied». Er kunnen echter bestaande situaties zijn waarin het om economische redenen niet mogelijk is de actuele situaties binnen afzienbare termijn zover te saneren dat een principieel aanvaardbare toestand ontstaat. In dat geval is een minder strenge kwaliteitsdoelstelling onontkoombaar. Dat hieruit een sterke druk op (brongerichte en effectgerichte) maatregelen voortkomt, zal duidelijk zijn (best bestaande technieken, beperking van toepassingen tot de noodzakelijke, volumebeleid).

Voor zover het economisch nu reeds mogelijk blijkt de streefwaarde te hanteren als korte termijn beleidsdoel, wordt de beleidsdoelstelling direct op het niveau van de streefwaarde gelegd. Dit geldt bijvoorbeeld bij nieuwe chemicaliën (zie NMP blz. 144). Wordt de streefwaarde nog niet direct gehaald, dan wordt de kwaliteitsdoelstelling, afhankelijk van de terugdringingsresultaten, regelmatig in de richting van de streefwaarde aangepast (voortschrijdende normstelling).

Bij kwaliteitsdoelstellingen kan er niet alleen differentiatie plaatsvinden naar tijd, maar ook naar oude en nieuwe situaties. Economische afweging kan ertoe leiden dat in bestaande situaties nog wordt getoleerd, wat in nieuwe ontoelaatbaar is. Dat kan zowel voor een individuele parameter (stof) gelden als leiden tot ongelijke behandeling van stoffen met dezelfde risico's. Een uitwerking hiervan is gegeven in de notitie «Omgaan met Risico's».

Als besloten wordt dat milieukwaliteitsdoelstellingen moeten doorwerken in de besluitvorming van andere overheden dan de centrale overheid, of als dit vereist is op grond van internationale verplichtingen, worden milieukwaliteitsdoelstellingen als milieukwaliteitseisen vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift (AMvB of ministeriële regeling). Zij krijgen dan het karakter van wettelijke grenswaarden (waarden die niet mogen worden overschreden) of wettelijke richtwaarden (waarden die zo min mogelijk moeten worden overschreden, maar waarbij dat onder opgave van redenen mogelijk is). Deze mogelijkheden zijn eenduidig vastgelegd in het wetsvoorstel tot aanvulling van de WABM met regels inzake milieubeleidsplannen en milieukwaliteitseisen. Grenswaarden dienen te worden beschouwd als resultaatverplichtingen, richtwaarden als inspanningsverplichtingen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is onder ogen gezien, dat het niet zinvol is verplichtingen tot het in acht nemen van, dan wel rekening houden met kwaliteitseisen in het wilde weg aan alle betrokken overheidsorganen bij de uitoefening van alle mogelijke bevoegdheden op te leggen. De eisen moeten zich richten tot die overheidsinstanties die de naleving van de eisen kunnen realiseren, en moeten betrekking hebben op die bevoegdheden waarmee dat kan. Het wetsvoorstel eist dat zowel de mate van bindendheid als de overheidsorganen als de bevoegdheden in de uitvoeringsregeling worden aangewezen; derhalve moeten deze vragen van tevoren onder ogen worden gezien. Vaak zal een planmatige aanpak nodig zijn. In dat geval zal een grenswaarde bij het vaststellen van het desbetreffende plan in acht moeten worden genomen, terwijl er bij de vergunningverlening op basis van dat plan alleen rekening mee gehouden moet worden. Op deze wijze kan voldoende worden tegemoetgekomen aan de zorg van sommigen, dat milieukwaliteitseisen voor bepaalde overheidsorganen te dwingend zouden kunnen uitvallen, in gevallen waarin een strikte uitwerking tot onbillijkheden zou kunnen leiden. De uitwerking van een

model-AMvB is in voorbereiding; daarmee kan duidelijk worden hoever de centrale overheid kan en moet gaan bij de verdeling van de uit een kwaliteitseis voortvloeiende «pijn» over de verschillende overheden.

Zoals onder 2 al is aangegeven, bestaat behoefte in het beleid aan milieukwaliteitsdoelstellingen die niet (onmiddellijk) wettelijk worden vastgelegd, bijvoorbeeld omdat de centrale overheid ze alleen zelf wil hanteren of omdat ze ook voor de andere overheden indicatief zijn bedoeld. Ook voor deze doelstellingen kan een verschil in beleidsmatige hardheid bestaan. Bedoeling kan zijn dat ze niet worden overschreden, maar ook dat ze zoveel mogelijk worden gehaald. De eerste soort kan eveneens worden aangeduid als grenswaarden, de tweede als richtwaarden.

Voor de in deze notitie gehanteerde termen interventiewaarden, grenswaarden en richtwaarden is de exclusiviteit van de bedoelde termen (in de zin dat ze alleen voor wettelijk vastgestelde waarden worden gebruikt) dus opgeheven. De termen worden ook gehanteerd in een niet-wettelijk kader voor beleidsmatig vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen op de verschillende niveaus. Als in beleidsstukken kwaliteitseisen worden bedoeld, zal dat moeten worden aangegeven door gebruik van de termen *wettelijke* interventie-, grens- en richtwaarden. (In de wettelijke voorschriften zelf hoeft dat adjectief uiteraard niet te worden gebruikt: tautologieën moeten worden vermeden). Voordeel van het opheffen van de exclusiviteit is de hanteerbaarheid in de praktijk, nadeel de verwarring die kan ontstaan door wijziging van de «officieel» vastgestelde terminologie. Een schematisch overzicht van de termen volgens deze notitie is bijgevoegd; daarbij is tevens aangegeven wat de voorstellen betekenen voor de thans onder andere termen naar buiten gebrachte milieukwaliteitswaarden. In een eveneens bijgevoegde figuur worden de verschillende begrippen geplaatst in het kader van de risicobenadering.

Milieukwaliteitsdoelstellingen, die de nationale overheid alleen zichzelf oplegt, worden opgenomen in het Nationaal Milieubeleidsplan, en hebben dan het karakter van dat plan (ongeveer richtwaarde voor de nationale overheid). Als deze waarden in de Nota waterhuishouding worden opgenomen, werken ze (behalve als in het plan anders wordt bepaald) wel door naar lagere overheden die als waterbeheerder optreden. Deze zullen immers ingevolge de Wet op de waterhuishouding «rekening moeten houden» met de Nota. Ze hebben dan voor de waterbeheerders de status van richtwaarde.

De waarden kunnen tenslotte ook worden opgenomen in een ander, meer indicatief stuk. In dat geval vormen ze een handreiking voor het beleid. Er is geen mogelijkheid via dit soort stukken in het algemeen aan anderen verplichtingen op te leggen. Het zou in strijd met de bedoeling van het wetsontwerp plannen en milieukwaliteitseisen zijn van deze lijn af te wijken.

Tot nu toe is slechts een beperkt aantal kwaliteitsdoelstellingen in de zin van deze paragraaf wettelijk vastgesteld. Voor lucht gelden voor een vijftal parameters eisen voor de algemene milieukwaliteit (met uitzonderingen voor bepaalde categorieën bestaande situaties, bv CO in stedelijke gebieden). Verder zijn voor oppervlaktewateren met een viertal (mensgerichte) functies voor een wat uitgebreidere set van parameters bijzondere kwaliteitsseisen vastgesteld.

Voor geluid gelden voor een aantal functies (wonen, kantoren, ziekenhuizen e.d.) bijzondere kwaliteitsseisen in de vorm van voorkeursgrenswaarden en ten hoogste toelaatbare grenswaarden, die overigens nog als afwijking hebben dat ze zijn gekoppeld aan specifieke geluidsbronnen. Het verschil met de andere kwaliteitsseisen is daarin gelegen, dat de voorkeursgrenswaarden niet mogen worden overschreden zonder toestemming van een hogere bestuurslaag, terwijl de maximaal

toelaatbare grenswaarde de marge aangeeft die die hogere bestuurslaag heeft. Is eenmaal een hogere grenswaarde vastgesteld, dan vervangt deze de voorkeursgrenswaarde.

Voor prioritaire stoffen moet worden aangenomen dat inspanningen van alle overheden nodig zullen zijn om tot het bereiken ervan te komen. Ze zijn immers geselecteerd omdat ze algemeen als probleemstoffen werden ervaren, zodat verwacht mag worden dat een gezamenlijke inspanning nodig is om de streefwaarden te bereiken. Daarom is het uitgangspunt dat in principe voor prioritaire stoffen wettelijke grens- of richtwaarden zullen worden vastgesteld voor de algemene kwaliteit van water en bodem en lucht, die op elkaar zijn afgestemd, op basis van de basisdocumenten. Op dit uitgangspunt kan inbreuk worden gemaakt, als in het kader van de basisdocumentenprocedure blijkt dat een kwaliteitseis niet realistisch is. Als de feitelijke kwaliteit beter is dan de streefwaarde, wordt de grenswaarde direct op de streefwaarde gelegd.

Buiten de bindende sfeer (in de IMP's, de MPV's, het NMP en de 3e nota WH) is het aantal kwaliteitsdoelstellingen met een economische afweging groot, maar de strekking die deze doelstellingen hebben is minder duidelijk. Zo bevat het NMP een tabel met grens- en streefwaarden voor prioritaire stoffen, waarbij de grenswaarden niet wettelijk zijn vastgelegd. De opgenomen waarden moeten niettemin worden beschouwd als grenswaarden. Deze doelstellingen kunnen, doordat de binding van het plan in de richting van uitvoeringsbeslissingen niet groter kan zijn dan «rekening houden met», nooit verder bindend zijn dan «rekening houden met», ook als ze door de vaststellende overheid als grenswaarden worden beschouwd. Aangenomen moet worden dat een dergelijke beoogde strengere zelfbinding parallel gaat met een strengere motiveringsplicht bij afwijking. Deze beperkte zelfbinding geldt niet alleen ten opzichte van de vaststellende overheidslaag als beleidsmaker, maar ook voor zover hij zelf uitvoerder is (bv RWS bij de vergunningverlening voor de rijkswateren of DGM bij de uitvoering van de vergunningstelsels op grond van de Kernenergiewet). Wanneer bestaande niet-wettelijke grenswaarden wettelijk worden vastgesteld, blijft de mogelijkheid bestaan om grenswaarden ook naar boven toe bij te stellen op basis van aspecten van haalbaarheid en economische consequenties met het oog op reële handhaafbaarheid.

Werden in het IMP water nog 3 niveaus onderscheiden, de derde nota waterhuishouding onderscheidt nog slechts doelstellingen voor de algemene milieukwaliteit en «hogere ecologische doelstellingen». Bij de laatste, die in de nota niet ver worden uitgewerkt, wordt de natuurlijke toestand als uitgangspunt genomen. Zie daarvoor § 2. De doelstellingen voor de algemene milieukwaliteit van oppervlaktewateren en waterbodems, zoals laatstelijk omschreven in de derde Nota waterhuishouding (de waarden uit de M-lijst van bijlage I), zijn bedoeld als inspanningsverplichtingen voor alle waterbeheerders. Ze moeten in de planperiode zoveel mogelijk worden benaderd, maar er kunnen (aan te geven) redenen zijn om in bijzondere gevallen het bereiken van de desbetreffende kwaliteitsdoelstelling uit te stellen (zie blz. 82/83 en 89 van de nota). Gelet op deze omschrijving van hun strekking komen de kwaliteitsdoelstellingen 2000 in de bovenomschreven indeling overeen met grenswaarden voor de algemene milieukwaliteit voor de vaststellende overheid. De grenswaarden hebben een inspanningsverplichting voor alle waterbeheerders.

Voor de in die bijlagen opgenomen waarden van de I-lijst stelt de nota dat eerst de omvang van de door die stoffen veroorzaakte problemen nog in kaart moet worden gebracht. Ze kunnen dus noch als richtwaarden, noch als grenswaarden worden beschouwd. Het zijn dus slechts onverbindende beleidshandreikingen.

5. *Algemene en bijzondere milieukwaliteit*

In het stelsel van milieukwaliteitsdoelstellingen wordt onderscheid gemaakt tussen risicogrenzen die gelden voor het hele land (algemene milieukwaliteit) en risicogrenzen die gelden voor delen van het land (gebieden) met bijzondere functies (bijzondere milieukwaliteit). Dat hangt er mee samen dat de waardering van bepaalde effecten die in algemene zin niet nadelig uitvalt, wel nadelig uitvalt met het oog op het gebruik van delen van het land voor bepaalde functies (b.v. drinkwatervoorziening, bescherming van specifieke plante- of diersoorten of landschapstypen, bescherming van «natuurlijke» ecosystemen).

Grens-, richt- en streefwaarden kunnen zowel worden vastgesteld voor de algemene milieukwaliteit als voor een bijzondere milieukwaliteit. Bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen zijn altijd functiegericht, d.w.z. gebonden aan gebieden met een bepaalde functie. Functiegerichte kwaliteitsdoelstellingen kunnen ook worden vastgesteld zonder dat er een algemene milieukwaliteitsdoelstelling is. Aangenomen echter dat er een algemene kwaliteitsdoelstelling is, dan zullen voor de bijzondere kwaliteitsdoelstelling, gelet op paragraaf 2, in het algemeen lagere waarden gelden.

Blijkens «Omgaan met Risico's» (2.4) wordt voorrang gegeven aan uitwerking van de risicobenadering voor kwaliteitsdoelstellingen voor de algemene milieukwaliteit. Daarnaast zullen gebiedsgedifferentieerde risicogrenzen worden ontwikkeld, o.a. voor de bijzondere milieukwaliteit. Hierbij kan dezelfde terminologie worden gehanteerd als bij de algemene milieukwaliteit. Op deze basis kunnen de strengste ecologische kwaliteitsdoelstellingen uit de IMP's Water voortaan worden aangeduid als streefwaarden voor de bijzondere waterkwaliteit in als «natuurlijk» te behouden of te herstellen wateren.

Voor de bijzondere milieukwaliteit kan het natuurlijk achtergrondniveau principieel wel bepalend zijn voor de hoogte van de streefwaarden. Bij het stellen van streefwaarden op het natuurlijke achtergrondniveau (voor milieuvreemde stoffen = 0) kunnen wel realisatieproblemen optreden, in het bijzonder als het stofparameters betreft waarbij de atmosferische depositie een meer dan verwaarloosbare rol speelt, terwijl het gaat om stoffen met een grootschalig verspreidingspatroon via de lucht. Intercompartimentale normstelling voor de bijzondere milieukwaliteit in een klein te beschermen gebied zou er dan toe kunnen leiden dat de algemene milieukwaliteit voor deze stof voor het compartiment lucht dan eveneens op 0 zou moeten worden gesteld. Het zal dan een politieke afweging zijn hoeveel de bescherming van het specifieke gebied aan inspanning waard is. Als het zou gaan om een provinciale aanwijzing en provinciale streefwaarden, dan kan de nationale overheid daardoor blijkens het wetsvoorstel plannen en milieukwaliteitseisen niet worden gebonden.

6. *Andere kwaliteitsdoelstellingen*

Met het hiervoor geschetste stelsel is het begrippenkader in hoofdlijnen gegeven. Rond die hoofdlijnen figureren nog enkele andere, deels afgeleide begrippen. In de eerste plaats zij gewezen op een bijzondere vorm van kwaliteitsdoelstelling: de depositiedoelstelling. De afwijking is niet gelegen in de aard van de doelstelling, maar in de wijze van normstelling en de meet-methode. B.v. de kwaliteit van de lucht moet zodanig zijn, dat er niet meer dan hoeveelheid A van stof B per tijdseenheid C op grondstuk D neerslaat, gemeten volgens methode E.

Verder moet er mee rekening worden gehouden, dat de milieukwaliteit varieert met de tijd, waarbij de tijdschaal per milieucompartiment c.q. soort verontreiniging verschilt. De meest stabiele vorm van verontreiniging is de bodemverontreiniging, de minst stabiele de geluidhinder.

Lucht- en waterverontreiniging zitten daar tussenin. Er zijn verschillende methoden om deze variatie in de normstelling te verdisconteren. Bij geluidhinder is dat gedaan door daarmee in de berekeningsmethoden rekening te houden, bij luchtverontreiniging door de norm te stellen in de vorm van een aantal toegelaten overschrijdingsdagen per jaar. Op de toegelaten overschrijdingsdagen heeft de norm dan geen betrekking. Dit laat de mogelijkheid open dat zich peikbelastingen voordoen die ongewenste of ontoelaatbare effecten veroorzaken. De mogelijkheid van ontoelaatbare effecten (effecten boven de maximaal toelaatbare grenswaarde) is trouwens inherent aan de in paragraaf 2 kort beschreven risicobenadering: als een overschrijdingskans, hoe klein ook, wordt geaccepteerd, zal die kans zich onvermijdelijk af en toe verwezenlijken. In de praktijk blijkt er behoefte te bestaan aan effectgerichte normen, liggend boven de algemeen gehanteerde grenswaarde, of eventueel ook boven de maximaal toelaatbare concentratie in het milieu, waarvan de overschrijding leidt tot directe actie (ontruiming, saneringsonderzoek eventueel gevolgd door saneringsactie, inbeslagneming en vernietiging van goederen, stillegging van bedrijven). Tot deze kwaliteitsdoelstellingen behoren bijvoorbeeld eenmalige populatie-expositielimieten en vergelijkbare limieten die in het kader van het optreden bij ernstige luchtverontreiniging worden gehanteerd, de interventienormen voor radioactiviteit en C-waarden in de sfeer van bodemsanering. (Tot deze kwaliteitsdoelstellingen behoren niet criteria die gericht zijn op het handelen met produkten zoals eisen aan verontreinigde grond; zie daarover paragraaf 7). Deze waarden plegen niet wettelijk te worden vastgelegd, maar vormen de praktijkinvulling van vagere wettelijke termen («ernstige luchtverontreiniging» in de zin van het noodmaatregelenhoofdstuk van de Wet inzake de luchtverontreiniging, «ernstige bodemverontreiniging»). Indien aan wettelijke vastlegging behoefte bestaat, moet het mogelijk zijn ze als kwaliteitseisen voor de algemene of bijzondere milieukwaliteit op grond van de wettelijke bepalingen inzake milieukwaliteitseisen vast te stellen. Bij het openen van de mogelijkheid kwaliteitseisen op grond van de Wet Luvo vast te stellen is daar ook van uitgegaan; de daarin reeds voorkomende bepaling die het mogelijk maakte niveaus van «ernstige luchtverontreiniging» vast te stellen, is toen als voortaan overbodig geschrapt. In het wetsvoorstel plannen en milieukwaliteitseisen is op deze mogelijkheid niet ingegaan. Waar dat voorstel in artikel 4.2. slechts spreekt over «in acht nemen» en «rekening houden» en niet over een verplichting maatregelen te treffen, moet worden nagegaan of het wetsvoorstel met het oog hierop nog aanpassing behoeft.

De desbetreffende waarden hebben een eigen karakter; ze liggen buiten het grijze gebied en komen pas aan de orde als een grenswaarde is overschreden (de kans daarop is in het licht van de risicobenadering nooit uit te sluiten). Het is daarom duidelijker er een aparte term voor te hanteren. Al naar gelang hun wettelijke vastlegging dient te worden gesproken van *interventiewaarden* of *wettelijke interventiewaarden*.

7. Relatie met het brongerichte beleid

In het kader van de aanpak van prioritair stoffen worden na de afronding van een basisdocument streefwaarden en, na verdere economische onderbouwing, grens- en/of richtwaarden vastgesteld, alsmede een globale verdeling van eventuele terugdringingsinspanningen over de verschillende groepen van bronnen. Deze werkzaamheden worden tot nu toe verricht door een per basisdocument in te stellen taakgroep in nauw contact met de betrokken bedrijfssectoren en andere overheden. Daarmee eindigt de bemoeienis van het effectgerichte beleid, behoudens voor zover effectgerichte (afschermings)maatregelen nodig zijn. De uit het effectgerichte beleid voortvloeiende taakstellingen worden vervolgens via het brongerichte beleid (doelgroeps- of produktgewijs of via individuele beslissingen) gerealiseerd. Daarbij kan ook gebruik

gemaakt worden van – tot de brongerichte maatregelen te rekenen – emissie- of immissiereductiedoelstellingen of emissie- of immissieplafonds (vgl. het Rijnactieprogramma, het Noordzee-actieprogramma en het NMP).

Het nagaan of het brongerichte beleid leidt tot de realisering van gestelde milieukwaliteitsdoelstellingen hoort weer wél tot het effectgerichte spoor.

Het gehanteerde uitgangspunt dat de grens van het effectgericht beleid ligt in het bereiken en handhaven van de streefwaarde (verwaarloosbare risico's cq geen als nadelig te waarden effecten), leidt ertoe dat de effectgerichte eisen ónder de streefwaarde geen ondersteuning kunnen geven aan het brongerichte beleid. Dat geldt (behoudens in de schaarse gevallen waarin de «natuurlijke» kwaliteit de streefwaarde bepaalt) zowel voor streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit als voor streefwaarden voor een bijzondere milieukwaliteit. Hier staat het brongerichte beleid, met als uitgangspunt dat onnodige milieuverontreiniging moet worden voorkomen (bpm, best practical means), op zichzelf. Vanuit de tweesporigheidsgedachte is dit een alleszins aanvaardbaar gevolg. Elk van de beide sporen heeft een eigen betekenis; het is niet zo dat één van de sporen het andere in zijn werking beperkt.

Ongeacht de milieukwaliteit blijft, zolang als de risico's van het emitteren van alle stoffen niet volledig bekend zijn, de eis van bpm gelden; uit het effectgerichte beleid kan, ook als de best technical means zijn toegepast, een verdergaande maatregel volgen (bv een algeheel verbod van een bepaalde activiteit).

Voor zover grens- of richtwaarden zijn vastgesteld wordt de mogelijkheid tot opvulling van de norm in de toekomst tevens belemmerd door het wetsvoorstel plannen en milieukwaliteitseisen, dat een opvulling in principe uitsluit (artikel 4.2. derde lid). Het is evenwel niet de bedoeling dit wettelijk te laten gelden onder de streefwaarden; ook andere uitzonderingen bij AMvB zijn mogelijk (blz. 48, Memorie van Toelichting).

Het bovenstaande geldt ook voor stoffen die voorkomen op een zwarte lijst. Zwarte lijsten worden samengesteld primair op basis van de intrinsieke eigenschappen van een stof; het voorkomen in het milieu speelt alleen in zoverre een rol dat stoffen die niet in het milieu worden aangetroffen, niet op de lijst komen, zulks ter voorkoming van een te lange lijst. Nu aan de vaststelling van een zwarte lijst geen risicobepaling ten grondslag ligt, kan de zwarte lijst in het effectgerichte beleid geen rol spelen. De zwarte lijst heeft dus alleen voor het brongerichte beleid betekenis; plaatsing op de zwarte lijst houdt in dat de best bestaande technieken (btm, best technical means) moeten worden toegepast om te voorkomen dat de stof in het milieu komt. Voor nieuwe stoffen die gelijke eigenschappen hebben zou het kunnen betekenen dat de toepassing wordt verboden of beperkt.

Dat een stof op de zwarte lijst staat, betekent niet dat de stof niet in het milieu voor zal komen, ook bij een btm-aanpak; men denke maar aan milieu-eigen stoffen als cadmium of aan zwarte-lijststoffen die vanuit het buitenland binnenkomen en die slechts via effectgerichte maatregelen kunnen worden aangepakt. Het kan daarom zeker wenselijk zijn om naast een brongerichte aanpak van deze stoffen kwaliteitsdoelstellingen of -eisen voor deze stoffen vast te stellen, die gelet op de eigenschappen vermoedelijk streng zullen zijn en tot extra brongerichte acties kunnen leiden (produkten- of volumebeleid).

In bepaalde gevallen bestaat tussen het effectgerichte beleid en het brongerichte (produkten)beleid een bijzondere relatie. Het gaat dan om aan het «milieu» ontleende produkten als baggerspecie, zuiveringszand, mest, gereinigde grond, vliegias, zwarte grond e.d. De aan deze

produkten te stellen eisen kunnen in die zin uit de streefwaarden worden afgeleid, dat de produkten alleen voor algemene toepassing in het milieu vrijgegeven worden, als ze voldoen aan eisen die overeenkomen met de streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit. Voldoen deze produkten niet aan die eis, dan moet door restricties bij de toepassing worden voorkomen, dat de streefwaarden kunnen worden overschreden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor toepassing in een gebied waarvoor een bijzondere milieukwaliteit wordt nagestreefd. Zoals in paragraaf 3 is aangegeven heeft het geen zin streefwaarden te formuleren onder het natuurlijk achtergrondniveau. Evenmin heeft het zin voor aan het milieu ontleende produkten lagere gehalten te eisen dan die welke van nature aanwezig zijn in het milieucompartiment, waarin het produkt wordt gebracht. Wel dient rekening te worden gehouden met een mogelijk verschil in biologische beschikbaarheid bij het bepalen van de aan het produkt te stellen eisen.

